

Direttiva del 6 agosto 2004

Progetti formativi in modalità e-learning nelle pubbliche amministrazioni

(GU n. 229 del 29-9-2004)

IL MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE e IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

Visto l'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»;

Visto il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, recante «Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421» e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», ed in particolare l'art. 7-bis introdotto dalla legge 16 gennaio 2003, n. 3, recante «Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 agosto 2001, recante «Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di innovazione e tecnologie al Ministro senza portafoglio, dott. Lucio Stanca»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2002, recante «Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di funzione pubblica al Ministro senza portafoglio, avv. Luigi Mazzella»;

Vista la direttiva del Ministro per la funzione pubblica in data 13 dicembre 2001, recante «Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni»;

Vista la direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie in data 21 dicembre 2001, recante «Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione»;

Viste le «Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura», del giugno 2002;

Vista la direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie in data 20 dicembre 2002, recante «Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione» per l'anno 2003;

Vista la direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie in data 18 dicembre 2003, recante «Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione» per l'anno 2004;

Emanano

la seguente direttiva in materia di progetti formativi in modalità
e-learning nelle pubbliche amministrazioni.

1. Premessa.

La presente direttiva è rivolta alle amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; resta ferma, comunque, la competenza dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

La direttiva 13 dicembre 2001, recante: «Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni» - emanata dal Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie - in tema di e-learning, evidenzia, tra l'altro, che

L'adozione delle nuove tecnologie informatiche comporta notevoli investimenti iniziali e richiede un'accurata pianificazione, in modo da poter tenere nella debita considerazione, oltre agli obiettivi primari della formazione, le esigenze dei destinatari della stessa e l'opportunità di fare ricorso alle tradizionali metodologie d'aula per un'adeguata integrazione, ove necessaria. La materia, come è noto, ha anche formato oggetto del documento con il quale il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, nel mese di giugno del 2002, ha impartito le «Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura». Tra i programmati interventi sul sistema Paese è compreso, infatti, l'e-learning, il cui impiego pone l'esigenza di affrontare le problematiche connesse alla formazione con nuove strategie, finalizzate, da un lato a venire incontro alle esigenze di aggiornamento dei singoli destinatari; dall'altro a soddisfare quelle, parimenti rilevanti, di natura organizzativa. Inoltre, gli standard - da definire con il Dipartimento della funzione pubblica - devono assicurare adeguati livelli di servizio, il riutilizzo dei contenuti e l'allineamento ai modelli europei.

Più recentemente, il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, in data 17 aprile 2003, ha rappresentato una testimonianza ed una conferma del significativo cambiamento in atto: si fa qui riferimento, in particolare, ai criteri e alle procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate e allo specifico richiamo alle «prescrizioni tecniche» per l'adozione di un'architettura di sistema in grado di gestire e rendere accessibili all'utente i corsi di studio a distanza (articoli 1 e 2).

Il Consiglio europeo di Lisbona di marzo 2000 ha invitato i Governi nazionali a favorire una rapida accelerazione informatica che consenta di adottare i livelli formativi e informativi necessari per la Società Europa del terzo millennio, fissando come ambizioso obiettivo strategico del successivo decennio, quello di trasformare l'economia europea in quella basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. Connesso a tale obiettivo, è stato sviluppato il piano di azione eEurope 2005, che ha inserito l'e-learning tra le proprie azioni prioritarie.

Al riguardo si segnala che, in ambito europeo, le pubbliche amministrazioni hanno manifestato in maniera univoca un elevato interesse nei confronti delle nuove tecnologie informatiche; le stesse, infatti, attraverso una rete capillare e pervasiva - quale è certamente la rete Internet - offrono l'opportunità di accelerare e di ottimizzare la diffusione delle informazioni e della conoscenza attraverso soluzioni virtuali, che consentono di abbattere vincoli di tempo e di spazio, difficilmente superabili facendo ricorso unicamente ai tradizionali processi formativi, e informativi, in uso fino ad oggi.

In molti Paesi, inoltre, è in corso un processo di armonizzazione dei rispettivi sistemi informativi, nella prospettiva di realizzare, sia a livello nazionale che a livello intergovernativo, l'interoperabilità sotto il duplice profilo dei contenuti e dei servizi offerti; ciò anche come risposta all'invito ai Governi nazionali, rivolto dal Consiglio europeo di Lisbona, ad imprimere una rapida accelerazione al programma di informatizzazione, in vista del raggiungimento dei livelli formativi e informativi di cui la Società europea necessita nel terzo millennio.

2. . Obiettivi.

La direttiva sulla formazione del dicembre 2001, precedentemente citata, indica esplicitamente (punto 6) che i mutamenti organizzativi in atto, l'introduzione di nuove metodologie, l'esistenza di una rete nazionale e il diffondersi del telelavoro devono portare a ripensare i luoghi e le tecniche della formazione. In particolare, la direttiva (punto 3) chiarisce che le metodologie di formazione a distanza consentono di ampliare il numero dei destinatari e di realizzare una formazione continua che garantisca livelli minimi comuni di conoscenze.

Pertanto, la presente direttiva intende promuovere una corretta utilizzazione di dette nuove metodologie e tecnologie nel campo della formazione a distanza, fornendo indicazioni

metodologiche di carattere generale e rinviando, per il resto, alle allegate «Linee guida per i progetti formativi in modalità e-learning nelle pubbliche amministrazioni», elaborate dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, che formano parte integrante della presente direttiva.

Il sopra richiamato ripensamento delle procedure tecniche attinenti alla formazione, conseguente alle nuove tecnologie comporta, in primo luogo, la necessità di tener presente che il processo di e-learning non consiste nella sola distribuzione e diffusione in rete di materiale: esso, per contro, esige che vengano messi a disposizione e forniti servizi didattici on-line. La progettazione delle attività formative deve quindi prestare attenzione anche agli aspetti relativi alla gestione ed al coordinamento del programma di formazione nel suo complesso, oltre che alle metodologie proprie della formazione a distanza (e-learning), in modo che l'iniziativa venga realizzata nella maniera più soddisfacente in termini di efficienza e di efficacia.

Il programma di formazione nel suo complesso deve infatti essere esplicitato, come indicato dalla legge n. 3 del 2003, in un piano annuale di formazione del personale, compreso quello in posizione di comando o fuori ruolo, tenendo conto dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche. Il piano di formazione indica gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie, nei limiti di quelle a tale scopo disponibili, prevedendo l'impiego delle risorse interne, di quelle statali e comunitarie, nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari.

I progetti formativi in modalità e-learning pongono, di fatto, una serie di problematiche, alcune delle quali sono strettamente legate alla vera e propria formazione, mentre altre riguardano i profili organizzativi e tecnici connessi alla realizzazione di un progetto di automazione, che non può essere affidato alla sola competenza dell'ufficio preposto alla formazione, ma deve prevedere il coinvolgimento della dirigenza ai più alti livelli, dei responsabili delle risorse umane e dei sistemi informativi, nonché degli uffici comunque e a vario titolo interessati.

3. La gestione ed il coordinamento.

Il processo di e-learning si inserisce nel più ampio quadro del complesso degli interventi formativi e, pertanto si avvale di quelle «strutture [...] che assicurino la pianificazione e la programmazione delle attività formative» richiamate dal punto 3 della direttiva del 2001, anche al fine di curare le varie fasi del processo formativo descritte al punto 5 della medesima direttiva.

Pertanto, anche con specifico riferimento al processo formativo in modalità e-learning ed alle sue fasi, l'amministrazione si avvale di dette strutture o, comunque, di una figura di riferimento dotata della necessaria capacità professionale - presente nella propria organizzazione interna e non necessariamente coincidente con il responsabile della progettazione - che coordini le attività didattiche, garantisca adeguati livelli di servizio, dialoghi con le parti: «la domanda», rappresentata dai discenti, «l'offerta», costituita, ad esempio, dal tutor e dal team tecnico.

In caso di affidamento all'esterno, la ditta appaltatrice dovrà fornire un proprio responsabile di progetto che sarà l'interlocutore del coordinatore interno. Quest'ultimo, poi, tenuto conto del compito che è chiamato a svolgere, deve necessariamente essere munito di competenza e autorevolezza tali da poter coinvolgere la dirigenza e i discenti in un progetto innovativo che presenti importanti implicazioni organizzative e, nel contempo, controllare l'operato e l'apporto del personale messo a disposizione dalla ditta o dalle ditte esterne all'organizzazione dell'amministrazione committente.

4. L'impatto organizzativo.

I progetti formativi in modalità e-learning hanno - come accennato - un impatto rilevante sull'organizzazione del lavoro. Sin dalla fase della progettazione e' pertanto auspicabile il coinvolgimento attivo degli uffici interessati, con particolare riguardo a quelli preposti alla formazione, e agli uffici dei responsabili dei sistemi informativi. L'aggiornamento del personale degli uffici addetti alla formazione e la collaborazione con l'ufficio preposto alla gestione dei sistemi informativi sono, inoltre, presupposti indispensabili per il successo del progetto formativo.

Tenuto conto, poi, della circostanza che la modalità di formazione e-learning permette di erogare la prestazione senza che il dipendente debba allontanarsi dal proprio luogo di lavoro e senza che vengano posti vincoli temporali, per tutta la durata della formazione si rende necessaria anche una redistribuzione dei carichi di lavoro e la predisposizione di apposite postazioni di lavoro o di piccoli laboratori locali destinati all'utilizzo del materiale didattico ed allo svolgimento di eventuali attività di supporto; dovrà, inoltre, essere previsto un congruo numero di ore settimanali da dedicare alle attività didattiche programmate.

Va altresì considerato che, in molti casi, il dipendente avrà anche bisogno di acquisire la necessaria familiarità con uno strumento nuovo, o che comunque non usa abitualmente, quindi il percorso formativo dovrà iniziare con l'alfabetizzazione informatica: per tutta la sua durata dovranno essere assicurati un adeguato supporto tecnico ed una sistemazione logistica che consentano di utilizzare a pieno le potenzialità della modalità e-learning, oltre che un congruo numero di ore settimanali da dedicare alle anzidette attività didattiche.

5. I ruoli.

Le amministrazioni devono porre particolare attenzione nella scelta delle figure che intervengono in un processo di e-learning, sia che esse vengano individuate nell'ambito della singola amministrazione, sia che le stesse vengano reperite presso i possibili fornitori del percorso formativo, che rappresentano l'offerta.

Sul versante della domanda, e' importante la creazione di una figura interna a una o piu' amministrazioni (oppure la riqualificazione di una figura già presente nell'area delle risorse umane), che abbia specifica esperienza in materia e adeguata conoscenza delle persone e delle problematiche inerenti il contesto e sia in grado di coordinare gli interventi da effettuare, di dialogare con le parti (che rappresentano, rispettivamente, la domanda e l'offerta), nonché di promuovere un'effettiva innovazione nei processi formativi.

Il versante dell'offerta presenta, nell'ambito delle funzioni fondamentali del processo di e-learning (progettazione, realizzazione, erogazione) una serie di fasi complesse, e conseguenti relativi ruoli eventualmente anche sovrapposti, quali: il coordinatore del progetto complessivo (project manager), il progettista didattico (instructional designer), l'esperto dei contenuti, il gruppo (team) di sviluppo, il docente (mentor), il tutor di processo/animatore ed il gruppo (team) tecnico. Per quanto concerne tutte le anzidette figure si rinvia a quanto riportato nel documento, allegato, che contiene le «Linee guida» sopra richiamate (punto 4).

6. Principi guida per la qualità dei progetti di e-learning.

La formazione, in tutte le sue modalità, costituisce un processo articolato in piu' fasi che richiede il supporto ed il monitoraggio delle amministrazioni committenti per tutta la sua durata.

In previsione di cio', le «Linee guida» forniscono indicazioni - di ordine metodologico e sotto il profilo tecnologico - per lo sviluppo di progetti di qualità e ad esse pertanto si rinvia.

In questa sede si ritiene, comunque, opportuno richiamare le fasi e le componenti critiche, evidenziando che la consapevolezza della dirigenza ed il responsabile supporto che essa può offrire sono sicuramente due elementi indispensabili per il buon esito di un progetto di formazione in modalità e-learning.

In particolare, l'amministrazione deve:

- a) effettuare una preliminare ricognizione dei profili dei destinatari, delle loro esigenze, del loro fabbisogno formativo;
- b) valutare il relativo impatto organizzativo nel proprio ambito;
- c) individuare, sempre nel proprio ambito, il soggetto che deve promuovere il progetto e successivamente coordinarlo e gestirlo;
- d) effettuare una ricognizione del livello di alfabetizzazione informatica dei destinatari della formazione;
- e) procedere ad una preliminare ricognizione delle strutture/infrastrutture tecnologiche (server, rete, postazione individuale) disponibili in funzione degli interventi di formazione auspicati e una pianificazione delle spese necessarie per la dotazione;
- f) individuare i profili delle figure professionali via via coinvolte nei vari stadi del progetto;
- g) adottare la metodologia didattica del processo di e-learning il più possibile idonea a realizzare l'interattività, la multimedialità e la collaborazione tra i diversi soggetti interessati, tenendo conto del ruolo attivo dell'utente e dell'importanza della classe virtuale;
- h) potenziare le strutture tecnologiche (server, rete e postazioni di lavoro), in modo da garantire un'adeguata erogazione e fruizione dei contenuti multimediali;
- i) creare e gestire il materiale che viene prodotto, strutturandolo in «unità autoconsistenti», eventualmente anche riutilizzabili in varie combinazioni da inserire nella piattaforma (learning object);
- j) assicurare la piattaforma tecnologica costituita da componenti software interoperabili, in grado di registrare il percorso delle attività del discente e di permettere anche l'interazione tra discenti (comunità virtuale);
- k) provvedere al continuo monitoraggio del progetto e del processo di e-learning, nonché alla valutazione del livello professionale dei partecipanti.

Nell'insieme delle attività che caratterizzano questo tipo di formazione, l'interoperabilità delle singole componenti e la «portabilità» dei materiali didattici sono requisiti essenziali a tutela e garanzia degli investimenti a tal fine effettuati, dal momento che rendono possibile la cooperazione tra amministrazioni ed assicurano l'indipendenza dal fornitore. Proprio in previsione di ciò sono stati costituiti gli enti di standardizzazione, con il compito di fornire indicazioni di dettaglio sugli standard che i fornitori di soluzioni tecnologiche, servizi e contenuti dovrebbero adottare per la propria offerta.

A questo proposito non bisogna dimenticare che le attività di e-learning sono rivolte a destinatari eterogenei per quanto concerne il ruolo rivestito, le specifiche competenze possedute e il grado di familiarità acquisito con l'impiego degli strumenti disponibili in rete. Pertanto può rendersi necessaria una corretta integrazione tra formazione a distanza e formazione in aula, ovvero anche la realizzazione di un progetto di formazione misto, per il quale è comunque essenziale la presenza effettiva (in aula), soprattutto quando il percorso formativo è rivolto ad un'utenza che ha scarsa dimestichezza con le pratiche della formazione on-line. Si sottolinea, infine, che il monitoraggio e la valutazione costituiscono le leve per assicurare il livello della formazione e il raggiungimento dei risultati attesi, relativamente ai contenuti, al grado di corrispondenza del progetto e delle azioni intraprese alle concrete esigenze di formazione del personale, nonché agli aspetti qualitativi sotto i profili operativo e gestionale.

7. Componenti di costo di un progetto di e-learning.

L'amministrazione dovrà provvedere ad un'analisi dei costi tenendo conto di tutte le componenti che concorrono a formare un progetto di e-learning. Complessivamente - come

viene meglio indicato nelle allegate «Linee guida» (punto 6) - si possono individuare quattro aree principali:

- 1) l'organizzazione;
- 2) i servizi (progettazione, erogazione, gestione e monitoraggio);
- 3) le tecnologie (piattaforme e infrastrutture);
- 4) i contenuti (produzione e manutenzione).

Per progettare e realizzare un sistema e-learning si devono valutare le varie soluzioni indicate, tra loro integrabili, che comprendono offerte di prodotti differenti o provenienti da diversi fornitori, come indicato nelle «Linee guida» alle quali si rinvia ancora una volta.

8. Ruolo del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) e del Dipartimento della funzione pubblica.

Il CNIPA e il Dipartimento della funzione pubblica, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono un ruolo di coordinamento e di monitoraggio dei progetti di formazione in e-learning delle amministrazioni pubbliche.

Il CNIPA ha redatto un vademecum esplicativo delle «Linee guida» e curerà la definizione di un profilo applicativo che consenta di garantire la portabilità e la riusabilità dei materiali didattici, nonché la cooperazione applicativa tra i sistemi delle amministrazioni.

Al fine di agevolare l'individuazione e l'organizzazione delle risorse pubbliche disponibili in rete e di dare visibilità ai progetti locali e alle migliori pratiche, è prevista - entro il primo semestre del 2005 - la costruzione di un portale sul tema dell'e-learning aperto a tutte le pubbliche amministrazioni. L'iniziativa si propone di favorire il riuso e di ottimizzare l'impiego delle risorse umane e finanziarie prevedendo, tra i contenuti del portale, anche una raccolta digitale di learning objects, realizzati attraverso i progetti formativi delle amministrazioni pubbliche.

Il CNIPA, inoltre, svilupperà attività di sperimentazione di soluzioni tecnologiche innovative e metterà a disposizione delle amministrazioni una piattaforma per l'e-learning sincrono e asincrono che potrà essere utilizzata per valutare l'efficacia didattica dei materiali interattivi e per effettuare una sperimentazione - dell'e-learning stesso - senza investimenti iniziali. La piattaforma sarà disponibile anche per le amministrazioni di medio-piccole dimensioni che intendano sfruttare le economie di scala derivanti dalla soluzione in parola.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 7-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - come integrato dall'art. 4 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 - il Dipartimento della funzione pubblica, nell'esercizio dei propri compiti di indirizzo e coordinamento, svolgerà un'azione di supporto alle amministrazioni per la redazione dei piani di formazione del personale, fornendo indicazioni specifiche in relazione alla particolare modalità di erogazione (indicatori di qualità, format dedicati, procedure di elaborazione).

La comunicazione, al Dipartimento della funzione pubblica, dei piani formativi delle amministrazioni consentirà, poi, la costituzione di una banca dati sulla formazione nel settore pubblico. Tale base informativa, per la quale è previsto uno specifico approfondimento sull'e-learning, sarà messa a disposizione delle amministrazioni per favorire la diffusione di modelli, progetti formativi, contenuti.

Il Dipartimento della funzione pubblica fornirà strumenti per la valutazione delle attività formative, offrendo i mezzi per un approfondito esame dei risultati conseguiti con le varie modalità di erogazione (aula, e-learning, sistema integrato) e promuoverà, nel contempo, «iniziative di accompagnamento e formazione» per l'attuazione della citata direttiva 13 dicembre 2001, nonché iniziative sperimentali, finalizzate all'individuazione di nuove figure professionali.

Il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione e il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, congiuntamente, cureranno l'organizzazione di seminari informativi e la predisposizione di materiali formativi/informativi multimediali.

Roma, 6 agosto 2004

Il Ministro per l'innovazione e le tecnologie
Lucio Stanca

Il Ministro per la funzione pubblica
Luigi Mazzella

Registrato alla Corte dei conti il 13 settembre 2004

Ministeri istituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, registro n. 9, foglio n. 227